

Procedureverordening

De Commissie stelt voor om de Procedurerichtlijn om te zetten in een verordening. Hiermee wordt beoogd om te komen tot een volledig geharmoniseerde asielprocedure. In dit voorstel lijkt de verantwoordelijkheid voor de bescherming steeds meer te worden uitbesteed door de introductie van een verplichte lijst met veilige derde landen. Bovendien behelst het voorstel een aantal sancties voor asielzoekers en wordt het beroep op kosteloze rechtsbijstand ernstig ingeperkt. VluchtelingenWerk is dan ook van mening dat het voorstel op een aantal punten moet worden aangepast nu deze niet stroken met het principe dat bescherming van asielzoekers leidend moet zijn.

Verslechtering kosteloze rechtsbijstand, vanwege vele uitzonderingen – art. 14-16

Op grond van art. 14 hebben verzoekers 'in alle fasen van de procedure' recht op kosteloze rechtsbijstand. VluchtelingenWerk verwelkomt deze uitbreiding van het recht op kosteloze rechtsbijstand op EU-niveau van harte. Wij vinden het echter zorgwekkend dat de verordening in zoveel uitzonderingen op dit recht voorziet. Dit zal een verslechtering betekenen voor asielzoekers in de Nederlandse procedure.

In Nederland heeft iedere asielzoeker altijd recht op kosteloze rechtsbijstand. Het voorstel creëert de mogelijkheid om rechtsbijstand uit te sluiten indien het verzoek of beroep 'geacht wordt geen reële kans van slagen te hebben' (art. 15 lid 3 sub b en art. 15 lid 5 sub b). Dit betekent waarschijnlijk dat asielzoekers uit de zogenaamde veilige derde landen geen recht op kosteloze rechtsbijstand hebben. Ook het enkele feit dat verzoeker een volgend verzoek heeft ingediend, is voldoende voor uitsluiten van kosteloze rechtsbijstand. Dit terwijl het goed mogelijk is dat een asielzoeker bij een volgend verzoek zijn eerder ingediende verzoek om internationale bescherming kan onderbouwen, bijvoorbeeld omdat hij inmiddels de relevante bewijsmiddelen heeft kunnen verzamelen. Deze uitzondering wringt te meer nu op grond van art. 13 lid 6 in combinatie met art. 40 lid 1 sub h herhaalde aanvragen in de versnelde procedure kunnen worden behandeld. Wanneer een versnelde procedure van toepassing is zonder rechtsbijstand bestaat het risico dat het refoulement principe wordt geschonden.

VluchtelingenWerk Nederland dringt er op aan art. 15 lid 3 sub b en art. 15 lid 5 sub b te schrappen.

Verplichte toepassing veilige landen concepten – art. 45-50

In de Procedureverordening wordt, in het kader van de uitbesteding van verantwoordelijkheid, breed ingezet op veilige landen excepties. Lidstaten worden verplicht verzoekers af te wijzen als de verantwoordelijkheid voor het bieden van internationale bescherming kan worden afgeschoven op een ander land. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende concepten: veilig land van herkomst (art. 47) en veilig derde land (art. 45).

In het internationaal recht zijn deze concepten zeer omstreden. De staat waarin een verzoeker een asielaanvraag indient, is eerst verantwoordelijk voor het bieden van bescherming. Dit kan niet zomaar worden afgeschoven op een ander land. De toepassing van deze concepten varieert dan ook sterk binnen de EU en sommige landen passen deze concepten in het geheel niet toe. Op basis van de huidige Procedurerichtlijn hebben lidstaten al wel een mogelijkheid veilige landen aan verzoekers tegen te werpen, maar dit voorstel verplicht dat en verlaagt bovendien aanzienlijk de eisen waaraan deze landen moeten voldoen om te kunnen worden tegengeworpen. Er is niet vereist dat de asielzoeker in dat andere land bescherming in de zin van het Vluchtelingenverdrag geniet; ook sterk afgezwakte vormen van bescherming zijn volgens de Commissie voldoende. Hiermee wordt dus getornd aan de centrale rol van het Vluchtelingenverdrag in het internationale vluchtelingenrecht, omdat de daaruit volgende bescherming niet langer de norm is.

Dit voorstel voorziet bovendien in de aanwijzing van veilige landen van herkomst en veilige derde landen op EU niveau (art. 46, 48 en 49). VluchtelingenWerk is zeer bezorgd over politisering van een dergelijke aanwijzing. De EU-Turkijedeal toont aan dat het mogelijk is dat een land op grond van politieke overwegingen als veilig wordt verklaard terwijl volstrekt niet aan de normen van het Vluchtelingenverdrag is voldaan.

Het toepassen van de veilige landen concepten heeft ook ingrijpende gevolgen voor de rest van de procedure. Op grond van art. 36 lid 1 zijn lidstaten verplicht een asielaanvraag als niet-ontvankelijk af te wijzen indien sprake is van een eerste land van asiel of een veilig derde land. Op grond van art. 40 lid 1 sub e in combinatie

met art. 37 lid 3 moeten zij een asielaanvraag van een verzoeker uit een veilig land van herkomst in de versnelde procedure behandelen en kennelijk ongegrond verklaren. Verplichte toepassing van veilige landen concepten verhoogt de bewijslast voor verzoeker en ondermijnt een volledige en grondige individuele beoordeling van asielverzoeken. Dit is des te zorgelijker nu deze verzoekers waarschijnlijk worden uitgesloten van rechtsbijstand omdat het verzoek geen reële kans van slagen zou hebben (zie hierboven).

VluchtelingenWerk heeft om bovenstaande redenen ernstige bezwaren tegen het gebruik van veilige landen concepten. Indien deze concepten toch in de verordening worden opgenomen, moet de toepassing van deze concepten optioneel blijven en zouden deze concepten alleen moeten worden toegepast indien de asielzoeker in het betreffende derde land de vluchtelingenstatus in de zin van het Vluchtelingenverdrag heeft of kan ontvangen.

Veilig derde land – art. 45-46

VluchtelingenWerk is in het bijzonder bezorgd over de verplichte toepassing van het veilig derde land concept. Op grond van art. 45 lid 1 *wordt* een derde land als veilig derde land aangemerkt als onder meer de mogelijkheid bestaat om bescherming 'overeenkomstig de materiële normen van het Verdrag van Genève' of 'voldoende bescherming' te ontvangen. De huidige Procedurerichtlijn vereist daarentegen dat lidstaten zich ervan hebben *vergewist* dat de asielzoeker in dat derde land de mogelijkheid heeft de vluchtelingenstatus te verzoeken en indien hij of zij daar als vluchteling wordt erkend, bescherming te ontvangen overeenkomstig het Vluchtelingenverdrag. Daar wordt nu dus aan getornd. Dit is een wezenlijke afzwakking van de vereiste bescherming. Het is volstrekt onduidelijk wat bedoeld wordt met 'de materiële normen' van het Vluchtelingenverdrag. Deze bepaling lijkt te zijn opgenomen met het oog op de EU-Turkijedeal. Dat terwijl Turkije nota bene een geografisch beperking bij het Vluchtelingenverdrag hanteert waardoor vluchtelingen uit niet-Europese landen geen bescherming in de zin van het Verdrag kunnen genieten.

Op grond van lid 3 wordt een veilig derde land 'alleen' tegengeworpen als sprake is van een band tussen de asielzoeker en het betreffende land op grond waarvan het voor de betrokkene redelijk zou zijn naar dat land te gaan. Daarbij volstaat onder meer dat de verzoeker door dat derde land is gereisd en dat land geografisch dicht bij het land van herkomst van de verzoeker ligt (art. 45 lid 3 sub a). VluchtelingenWerk is zeer bezorgd over dit bijzonder zwakke criterium. Op grond van de huidige Procedurerichtlijn stellen lidstaten in het nationale recht voorschriften aan de toepassing van dit concept. In Nederlands recht is de vereiste band tussen de verzoeker en het derde land als volgt uitgewerkt: De IND neemt in ieder geval aan dat de vreemdeling een band heeft met een derde land, indien (1) de echtgenoot of partner van de vreemdeling de nationaliteit heeft van dat land; (2) in dat land eerstelijns of directe familie van de vreemdeling woonachtig is, waarmee nog contact is; of (3) de vreemdeling eerder in dat land heeft verbleven. Dit is dus een aanzienlijk meer inhoudelijke invulling van het vereiste van een band tussen verzoeker en het derde land dan het enkele gegeven dat verzoeker door dat land is gereisd. Indien en voor zover dit concept kan worden toegepast, is een daadwerkelijke band vereist. Ten minste moeten de begrippen doorreizen en geografisch nabijheid helder worden gedefinieerd.

Bovendien mag volgens art. 45 lid 4 en asielzoeker aan wie een veilig derde land is tegengeworpen zich daar alleen bij het indienen van het verzoek en tijdens het gehoor tegen verweren. Wanneer dit betekent dat een asielzoeker na het gehoor geen argumenten meer in mag brengen, is dit een verslechtering ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie waarin een asielzoeker tot aan de beslissing alle aanvullende elementen kan aanvoeren die relevant zijn voor de behandeling van het verzoek.

VluchtelingenWerk dringt erop aan in art. 45 lid 1 vast te leggen dat een derde land alleen als veilig kan worden aangemerkt indien de verzoeker in dat land de mogelijkheid heeft bescherming te verkrijgen in de zin van het Vluchtelingenverdrag. Ook dringen wij erop aan lid 3 sub a te vervangen door: 'er een *wezenlijke* band bestaat tussen de verzoeker en het betrokken derde land op grond waarvan het redelijk is dat de verzoeker naar dat land gaat.' In lid 4 dienen de woorden 'bij het indienen van het verzoek en tijdens het onderhoud over de ontvankelijkheid' te worden geschrapt.

Veilig land van herkomst – art. 47-48

In art. 47 is de verplichte toepassing van het veilig land van herkomstconcept neergelegd. Wanneer een verzoeker een veilig land van herkomst wordt tegengeworpen, moet de versnelde procedure worden toegepast en de aanvraag kennelijk ongegrond worden verklaard. Net als bij tegenwerping van een veilige derde land geldt hierbij dus een hogere bewijslast, die des te meer nijpt als de verzoeker wordt uitgesloten van kosteloze rechtsbijstand. VluchtelingenWerk hecht er bovendien aan dat dezelfde bewoording wordt gekozen als in de

huidige Bijlage bij de Procedurerichtlijn, namelijk dat er 'algemeen gezien en op duurzame wijze' geen sprake mag zijn van vervolging of andere vormen van gevaar in het land van herkomst.

VluchtelingenWerk beveelt aan in art. 47 lid in na 'algemeen gezien' de woorden 'en op duurzame wijze' in te voegen.

Beperking inbrengen nieuwe elementen in beroep – art. 53 lid 3

Art. 53 lid 3 van de Vreemdelingenwet bevestigt EHRM-rechtspraak dat een rechter in verband met het refoulement verbod altijd de actuele situatie moet bezien (de zogenoemde *ex nunc* toets). In dit voorstel wordt deze toets ingeperkt. Een verzoeker mag in beroep alleen nieuwe elementen naar voren brengen die relevant zijn voor de behandeling van zijn verzoek en waarvan hij in een eerder stadium geen kennis had kunnen hebben of die betrekking hebben op wijzigingen in zijn situatie. De eis dat verzoeker in een eerder stadium geen kennis had kunnen hebben van de elementen werpt een extra drempel op die nu niet in EU-recht of nationaal recht is voorzien. Ook in Nederland houdt de rechter rekening met feiten en omstandigheden die na het bestreden besluit zijn aangevoerd (art. 83 Vw). Deze inperking van het inbrengen van nieuwe elementen brengt de effectieve uitoefening van het recht op asiel (art. 18 EU Grondrechtenhandvest) in gevaar en kan mogelijk leiden tot een schending van het refoulement verbod.

VluchtelingenWerk dringt dan ook aan op het schrappen van de tweede alinea van art. 53 lid 3.

Medisch onderzoek ten behoeve van medisch steunbewijs – art. 23

Anders dan in art. 18 lid 1 van de huidige Procedurerichtlijn is opgenomen wordt in art. 23 lid 1 van dit voorstel van de volgende zin geen melding meer gemaakt: 'Bij wijze van alternatief kunnen de lidstaten erin voorzien dat de verzoeker dat medisch onderzoek regelt.' Het lijkt erop dat in de situatie dat een lidstaat een medisch onderzoek wil aanbieden (met een door de overheid ingeschakelde deskundige) omdat zij daartoe aanleiding ziet, de asielzoeker niet meer de mogelijkheid heeft een andere deskundige in te schakelen. Dit is een zeer onwenselijke situatie, nu de asielzoeker geen kans krijgt een medisch specialist naar zijn keuze in te schakelen.

Bovendien is onduidelijk of de resultaten uit een ander onderzoek dienen te worden betrokken bij de beoordeling van de asielaanvraag nu in lid 4 van art. 23 van het voorstel niet wordt verwezen naar de leden 1 en 3.

VluchtelingenWerk beveelt daarom aan om in art. 23 lid 1 de volgende zin toe te voegen: 'Bij wijze van alternatief kunnen de lidstaten erin voorzien dat de verzoeker dat medisch onderzoek regelt.' En bij lid 4 van dit artikel te verwijzen naar leden 2 en 3.

Het doen en het indienen van een verzoek – art. 25-28

VluchtelingenWerk verwelkomt dat de Verordening een duidelijk onderscheid maakt tussen het doen van een verzoek om internationale bescherming (de uiting van de wens om asiel te vragen, art. 25) en het daadwerkelijk indienen van een asielaanvraag (de formele ondertekening van een asielaanvraag, art. 27).

Voor het eerst wordt een termijn gesteld voor het indienen van de aanvraag. De asielzoeker moet binnen tien werkdagen nadat zijn verzoek geregistreerd is een asielaanvraag indienen, op voorwaarde dat hij daadwerkelijk in de gelegenheid is gesteld om dat binnen die termijn te doen. VluchtelingenWerk Nederland vindt het goed dat deze helderheid wordt verschaft. Immers zolang er geen formele indiening van de asielaanvraag heeft plaatsgevonden gaan er ook geen beslistermijnen lopen en moet de asielzoeker mogelijk langer wachten op een beslissing op zijn asielaanvraag en op toegang tot de arbeidsmarkt.

VluchtelingenWerk beveelt aan in de Procedureverordening ook te voorzien in een rust- en voorbereidingstijd, zoals nu voorzien in art. 3.109 van het Vreemdelingenbesluit. Deze tijd, thans in Nederland ten minste zes dagen, zou moeten ingaan na de indiening van het verzoek. De verzoeker wordt in de gelegenheid gesteld te worden voorgelicht over de procedure en om zich op de procedure voor te bereiden. Bovendien kan deze tijd worden gebruikt om een medisch beroepsoefenaar te laten vaststellen of de verzoeker in staat is om te worden gehoord (vgl. art. 12 lid 5 sub b van het voorstel).

Alleenstaande minderjarige asielzoekers in grensprocedure en versnelde procedure – art. 40 lid 5 en art. 41 lid 5

VluchtelingenWerk vindt het zeer zorgelijk dat alleenstaande minderjarige asielzoekers in grensprocedure (met grensdetentie) (art. 41 lid 5) en in de versnelde procedure terecht kunnen komen (art. 40 lid 5). Kinderen horen niet in detentie. Bij de versnelde procedure is met name bezwaarlijk dat alleenstaande minderjarige asielzoekers een veilig derde land en misleiding van autoriteiten kunnen worden tegengeworpen (lid 5 sub c en d).

VluchtelingenWerk beveelt daarom aan art. 40 lid 5 en art. 41 lid 5 te schrappen.

Kwalificatieverordening

De Commissie stelt voor de huidige Kwalificatierichtlijn om te zetten in een verordening. Volgens de Memorie van Toelichting wordt zo beoogd verdere harmonisatie te bereiken van onder meer de criteria voor de toekenning van internationale bescherming. VluchtelingenWerk kan zich vinden in harmonisatie met het oog op het meer op één lijn brengen van beslissingen op asielverzoeken in de EU. In dit voorstel lijkt echter, net als in de andere voorstellen in dit GEAS-pakket, het 'tegengaan van secundaire bewegingen van personen die internationale bescherming genieten' prioriteit te genieten boven het bieden van bescherming aan kwetsbare vluchtelingen. Als gevolg daarvan resulteert op diverse punten de harmonisatie van normen in een verlaging van standaarden en wordt, net als in andere voorstellen, een punitieve benadering gekozen.

VluchtelingenWerk is dan ook van mening dat wezenlijke onderdelen van dit voorstel geen recht doen aan het recht op bescherming van asielzoekers en dat deze daarom ingrijpend moeten worden aangepast.

Verzwarend bewijslast verzoeker – art. 4

Art. 4 somt een aantal verplichtingen op van personen die een asielverzoek indienen ('verzoekers'), waaronder de verplichting om dat verzoek te staven met 'alle elementen' waarover hij of zij beschikt. De huidige Kwalificatierichtlijn bepaalt in dit verband dat lidstaten tot taak hebben om de relevante elementen van een asielverzoek 'in samenwerking met de verzoeker te beoordelen' (de zogenaamde samenwerkingsplicht). In de voorgestelde Verordening wordt echter in het geheel niet meer naar deze samenwerkingsverplichting verwezen. VluchtelingenWerk is zeer bezorgd dat dit tot een zwaardere bewijslast voor de verzoeker zal leiden, hetgeen in strijd zou kunnen komen met EHRM-rechtspraak (zoals *F.N. t. Zweden*, nr. 28774/09).

Wij bevelen daarom aan art. 4 lid 3 als volgt te herformuleren: '*In samenwerking met de verzoeker, beoordeelt de beslissingsautoriteit de relevante elementen van het verzoek [...].*'

Doorbreking éénstatusstelsel – art. 26 en art. 34 lid 2

De voorgestelde verordening verplicht lidstaten verschillende verblijfstitels toe te kennen aan personen met een vluchtelingenstatus en personen met subsidiaire bescherming. Bij een vluchtelingenstatus wordt een verblijfsvergunning toegekend voor de duur van drie jaar, welke verlengd kan worden 'met perioden van drie jaar' (art. 26 lid 1 sub a). De verblijfsvergunning op grond van subsidiaire bescherming geldt slechts één jaar en kan 'met perioden van twee jaar' worden verlengd (art. 26 lid 1 sub b). Wie subsidiaire bescherming geniet, heeft op grond van art. 53 lid 2 van de voorgestelde Procedureverordening het recht om door te procederen om zo te proberen de vluchtelingenstatus te verkrijgen. Op grond van art. 34 lid 2 kunnen lidstaten bovendien voor personen met subsidiaire bescherming de sociale bijstand beperken tot 'de meest fundamentele prestaties'.

Nederland kent sinds de introductie van de Vreemdelingenwet 2000 het éénstatusstelsel op grond waarvan personen met een vluchtelingenstatus (a-status) en personen met subsidiaire bescherming (b-status) dezelfde verblijfsvergunning krijgen voor de duur van ten hoogste vijf jaar. Na vijf jaar rechtmatig verblijf op grond van deze vergunning hebben statushouders recht op een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur (art. 33 en 34 Vw). Er wordt geen onderscheid gemaakt in rechten van deze groepen.

VluchtelingenWerk vindt de doorbreking van het éénstatusstelsel zeer onwenselijk. De verblijfsvergunningen voor zowel vluchtelingenstatus als subsidiaire bescherming dienen in de Verordening te worden gelijkgesteld, zowel voor wat betreft de duur van de vergunning als de bijbehorende rechten. Zekerheid over de verblijfsstatus en gelijke rechten zijn essentieel zijn voor een goede integratie van de vluchteling. Uit recent onderzoek (Bakker, 2015) blijkt dat er een causaal verband is tussen duidelijkheid over een verblijfstatus en succesvolle integratie. Aangetoond is dat 'vluchtelingen met een tijdelijke status minder kans hebben op een

baan dan vluchtelingen met een permanente status of de Nederlandse nationaliteit. Dit omdat een tijdelijke status aan de ene kant beperkend kan werken in het verwerven van middelen. Aan de andere kant kan de onzekerheid over toekomstig verblijf vluchtelingen beperken bij het opbouwen van een netwerk en het leren van de taal, welke van belang zijn voor het creëren van arbeidsmarktkansen' (p.144). Daarnaast blijkt dat werkgevers veel minder bereid zijn om vluchtelingen met een status voor bepaalde tijd in dienst te nemen dan vluchtelingen met een status voor onbepaalde tijd. Wij pleiten er dan ook voor dat het voorstel op dit punt wordt aangepast.

VluchtelingenWerk is dan ook van oordeel dat in de Verordening moet worden opgenomen na hoeveel jaar rechtmatig verblijf een persoon die internationale bescherming geniet (zij het vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming) recht heeft op een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur. In het voorstel moet een limiet worden gesteld aan het aantal maal dat een verblijfsvergunning kan worden verlengd. Het is onaanvaardbaar dat volgens de huidige bewoording van art. 26 van het voorstel, een statushouder in theorie tot in de oneindigheid verblijfsvergunningen voor bepaalde duur kan krijgen.

VluchtelingenWerk pleit, ongeacht de verblijfsstatus, voor een vergunning van bepaalde tijd van drie jaar. Na drie jaar rechtmatig verblijf zou een vergunning voor onbepaalde tijd moeten worden verleend. Daarnaast mag sociale bijstand niet ingeperkt worden voor personen met subsidiaire bescherming.

Verplichte systematische herbeoordeling van de verleende status – art. 15 en art. 21

Op grond van artikelen 15 en 21 moeten lidstaten verplicht een toegekende vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming opnieuw beoordelen bij de eerste verlenging van de betreffende verblijfsvergunning. De verblijfsvergunning voor de vluchtelingenstatus heeft een duur van drie jaar, bij subsidiaire bescherming is dat één jaar. Het Kabinet heeft er terecht op gewezen dat niet aannemelijk is dat zich binnen een jaar al wijzigingen voordoen in de situatie in een land. Ook binnen drie jaar is dat niet heel reëel. Bovendien hebben staten altijd de vrijheid om een verleende status in te trekken indien de omstandigheden in verband waarmee die status werd toegekend hebben opgehouden te bestaan. Daarnaast wijst VluchtelingenWerk erop dat duidelijkheid en zekerheid over de verblijfsvergunningen de integratie bevordert, zoals hierboven reeds is opgemerkt.

VluchtelingenWerk dringt dan ook aan het schrappen van artikelen 15 en 21.

Voorwaarden aan en inperking van sociale bijstand – art. 34

VluchtelingenWerk vindt het zorgelijk dat het voorstel lidstaten de mogelijkheid introduceert voor lidstaten aan de toekenning van sociale bijstand de voorwaarde te verbinden dat statushouders 'daadwerkelijk deelnemen' aan integratiemaatregelen (art. 34 lid 1, tweede volzin). Het is onduidelijk wat met 'daadwerkelijk deelnemen' wordt bedoeld: bestaat er een inspanningsverplichting en/of een resultaatverplichting ten aanzien van de te volgen integratiemaatregelen?

Daarnaast bepaalt lid 2 van dit artikel dat lidstaten voor personen met subsidiaire bescherming de sociale bijstand mogen beperken tot 'de meest fundamentele prestaties'. VluchtelingenWerk Nederland ziet geen enkele grond voor een dergelijk onderscheid en pleit voor volledige gelijke toegang tot sociale bijstand voor alle statushouders, zoals nu ook onder Nederlands recht het geval is. Dit bevordert de integratie en voorkomt een belang bij doorprocederen.

VluchtelingenWerk Nederland dringt dan ook aan op het schrappen van art. 34 lid 1, tweede volzin en van art. 34 lid 2.

Toegang tot en verplichte deelname aan integratiemaatregelen – art. 38

VluchtelingenWerk verwelkomt dat art. 38 lid 1 de toegang tot integratiemaatregelen als recht van statushouders aanmerkt. Wel zou mogelijk worden verduidelijkt wat 'toegang' precies betekent. Duidelijk moet worden gemaakt dat niet volstaat dat lidstaten de toegang tot integratiemaatregelen 'faciliteren', zoals het Kabinet de bepaling leest, maar dat lidstaten actief in een voldoende aanbod moeten voorzien. Integratiemaatregelen moeten gratis worden aangeboden en geografisch toegankelijk zijn. Ook moet altijd rekening worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden en behoeften van de betrokkene, zoals zijn of haar opleidingsniveau.

Krachtens lid 2 kunnen lidstaten deelname aan integratiemaatregelen verplicht stellen. VluchtelingenWerk vindt het zorgelijk dat onduidelijk is wat onder 'deelname' moet worden verstaan (een inspannings- of

resultaatsverplichting?) en of lidstaten ook sancties mogen stellen op het niet voldoen aan een dergelijke verplichting en zo ja, welke. Art. 34 lid 1 tweede alinea maakt het in ieder geval mogelijk sociale bijstand in te perken indien een statushouder niet 'daadwerkelijk' deelneemt aan integratiemaatregelen. Op grond van het voorstel voor herschikking van de Opvangrichtlijn kunnen lidstaten bovendien de opvang inperken van een verzoeker die niet meewerkt aan verplichte integratiemaatregelen (art. 19 lid 2 sub f). Wij vrezen dan ook dat dit samenstel van bepalingen leidt tot een praktijk waarin lidstaten zich meer richten op dwingende integratievoorwaarden, in plaats van daadwerkelijk te investeren in integratiemaatregelen.

VluchtelingenWerk beveelt aan uitdrukkelijk in art. 38 op te nemen dat integratiemaatregelen gratis moeten worden aangeboden, geografisch toegankelijk moeten zijn en dat lidstaten bij het aanbieden van integratiemaatregelen moeten houden met de persoonlijke omstandigheden en behoeften van de statushouder.

Verruiming begrip gezinsleden – art. 25 en art. 2 lid 9

Op grond van art. 25 hebben gezinsleden van personen die internationale bescherming genieten, het recht een verblijfsvergunning aan te vragen. De Verordening voorziet in dit verband in een verruiming van het begrip 'gezinsleden' (art. 2 lid 9). Niet langer is vereist dat het gezin reeds bestond in het land van herkomst, zoals thans voorzien onder art. 2 sub j RI. 2011/95/EU. Wel is vereist dat het gezin gevormd is vóór aankomst in de EU. VluchtelingenWerk verwelkomt deze verruiming van harte, aangezien deze terecht rekening houdt met 'de huidige migratietendensen waarbij verzoekers vaak pas na een lange periode van transit op het grondgebied van de lidstaten aankomen', zoals de Memorie van Toelichting stelt.

Wij dringen er echter op aan ook te voorzien voor situaties waarin een kind als minderjarige Nederland is binnengekomen maar na vergunningverlening inmiddels 18 jaar of ouder is. Er kan immers (nog) sprake zijn van gezinsleven tussen een jongvolwassene en de ouder (zie o.a. *Boussara t. Frankrijk*, nr. 25672/07; *Osman t. Denemarken*, nr. 38058/09 en *A.A. t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 8000/08). Lidstaten kunnen op grond van art. 25 lid 6 wel besluiten dat ook andere afhankelijke naaste verwanten het recht hebben een verblijfsvergunning aan te vragen, maar daartoe zijn ze niet verplicht.

VluchtelingenWerk beveelt daarom aan in art. 2 lid 9 als aparte categorie toe te voegen: 'het jongvolwassen kind dat feitelijk behoort tot het gezin van de persoon die internationale bescherming geniet en dat nog geen eigen gezin heeft gevormd'.

Herziening Opvangrichtlijn

De Europese Commissie stelt voor om de Opvangrichtlijn op een aantal punten te hervormen. Een zorgelijke ontwikkeling is het aantal nieuwe bepalingen dat voorziet in de sanctionering van asielzoekers. Er wordt een nieuwe grond voor vrijheidsontneming (bewaring) geïntroduceerd (art. 8 lid 3 sub c). Daarnaast worden er extra mogelijkheden gecreëerd om materiële opvang in te perken (art. 17-18). Opnieuw kiest de Europese Commissie hiermee, net als bij de andere voorstellen, een punitieve benadering. VluchtelingenWerk is dan ook van mening dat een aantal van deze bepalingen zou moeten worden geschrapt.

Vrijheidsontnemende maatregelen – art. 7 lid 2 en art. 8 lid 3 sub c

Op basis van art. 7 lid 2 van het voorstel tot herschikking van de Opvangrichtlijn moet een lidstaat in bepaalde gevallen een specifieke verblijfplaats voor de asielzoeker aanwijzen. Wanneer de asielzoeker zich daar niet aan houdt, en er een risico op onderduiken is, kan hij op grond van art. 8 lid 3 sub c worden gedetineerd.

VluchtelingenWerk Nederland is zeer bezorgd over deze nieuwe detentiegrond. Deze is namelijk van geheel andere aard dan de andere gronden voor detentie waar art. 8 in voorziet. Waar de andere detentiegonden gelden voor de duur van een onderzoek of tot aan een beslissing van de zijde van de autoriteiten, is deze grond van puur punitieve aard. Dit is in strijd met het recht op vrijheid (art. 5 lid 1 sub b EVRM en art. 6 EU Grondrechtenhandvest en EHRM uitspraak *O.M. t. Hongarije*, nr. 9912/15, r.o. 42-43). Daar komt nog bij dat aan de duur van detentie op deze grond geen inherente limiet zit, behalve dat autoriteiten ervan verzekerd moeten zijn dat er een risico op onderduiken bestaat. Die voorwaarde lijkt gemakkelijker zeer ruim te kunnen worden geïnterpreteerd door lidstaten. Daarnaast kunnen zelfs minderjarigen op deze grond worden gedetineerd, zij het dat daar nog enkele waarborgen gelden (art. 11 lid 2).

VluchtelingenWerk dringt aan op het schrappen van art. 8 lid 3 sub c. Wij vinden het in dat verband geheel onacceptabel dat het Kabinet in het fiche heeft aangegeven de restrictieve maatregelen waarin de richtlijn

voorziet – waaronder deze vrijheidsontnemende maatregel – te willen uitbreiden naar asielzoekers uit veilige landen van herkomst. Het enkele feit dat een verzoeker uit een bepaald land komt, kan geen grond zijn voor vrijheidsbeneming of andere sanctionerende maatregelen.

Opvanginperkende maatregelen – art. 17bis lid 1 en art. 19

Naast vrijheidsontnemende maatregelen voorziet dit voorstel ook in verplichtingen tot het opleggen van opvanginperkende maatregelen. Die gelden ten eerste voor asielzoekers die onder het Dublinregime vallen. Asielzoekers die op grond van de Dublinverordening in de 'verkeerde' lidstaat zijn, hebben geen recht op volwaardige opvang in de zin van art. 14-17 (art. 17bis lid 1). Lidstaten hebben wel de verplichting hen een 'waardige levensstandaard' en de nodige medische zorg te bieden. Art. 19 lid 1 voorziet bovendien in de mogelijkheid voor lidstaten die op grond van de Dublinverordening de verantwoordelijke lidstaat zijn, om enkel in natura opvang te bieden en dagvergoedingen te beperken of, in uitzonderlijke gevallen, in te trekken. VluchtelingenWerk vindt het onaanvaardbaar dat vluchtelingen die onder de Dublinverordening vallen zo dubbel kunnen worden gestraft; in de lidstaat waar zij verblijven hebben zij geen recht op opvang, behalve een 'waardige levensstandaard' en gezondheidszorg, en na overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat kan die laatste lidstaat eveneens besluiten de opvang te beperken. Een dergelijke bestraffende benadering door inperking van opvang is in zichzelf bezwaarlijk, maar dit geldt te meer indien er dubbel gestraft wordt.

Minderjarigen die onder de Dublinverordening vallen hebben in afwachting van hun overbrenging naar de verantwoordelijke lidstaat (in het Engels "pending the transfer") geen recht op onderwijs, zoals alle andere kinderen in de asielprocedure, maar slechts op 'geschikte educatieve activiteiten' (art. 17bis lid 3). Het is onduidelijk wat 'pending de transfer' betekent en wat 'geschikte educatieve activiteiten' zijn. Ziet 'pending the transfer' op het initiëren van de daadwerkelijke overdracht (het boeken van een ticket etc.), of begint deze termijn al vanaf het moment dat de verantwoordelijke lidstaat het verzoek tot overdracht aanvaardt? In het laatste geval kan deze termijn gemakkelijk oplopen tot zes maanden, mogelijk zelfs tot maar liefst achttien maanden (art. 29 Vo. 604/2013). Het onthouden van onderwijs voor een dergelijke periode kan niet worden gerechtvaardigd. Kinderen hebben recht op onderwijs. Dit zou een evidente verslechtering betekenen ten opzichte van de huidige Nederlandse situatie, waar kinderen ongeacht hun verblijfsrecht recht hebben op onderwijs. VluchtelingenWerk begrijpt bovendien niet waarom dit onderscheid überhaupt wordt gemaakt. Immers, kinderen in detentie hebben onder de Richtlijn terecht wél toegang tot onderwijs (art. 11 lid 2), waarom kinderen in een Dublinprocedure dan niet?

Opvang kan ook worden beperkt op andere gronden als het niet meewerken aan integratiemaatregelen (art. 19 lid 2 sub f) of het enkele feit van het indienen van een volgende aanvraag (art. 19 lid 2 sub c). VluchtelingenWerk merkt op dat asielzoekers zijn aan te merken als een kwetsbare groep op grond waarvan zij recht hebben op opvang (EHRM uitspraak MSS v. België). Het onthouden van opvang aan asielzoekers is dan ook in strijd met deze uitspraak, alsmede met rechtspraak van het EU Hof van Justitie (Zaak C-179/12, Cimade en Gisti).

VluchtelingenWerk dringt aan op schrapping van art. 17bis en art. 19 lid 1 en art. 19 lid 2 sub c en f en g.

Toegang tot de arbeidsmarkt en gelijke behandeling – art. 15

Art. 15 voorziet in een verkorting van de termijn voor toegang tot de arbeidsmarkt van negen naar zes maanden, gerekend vanaf de indiening van het asielverzoek (art. 15 lid 1). VluchtelingenWerk constateert dat dit een bevestiging op EU-niveau is van in Nederlands reeds geldend recht. Het betreft hier een dwingende formulering: indien zes maanden zijn verstreken sinds het indienen van het asielverzoek dan zijn lidstaten verplicht de betreffende verzoeker toegang tot de arbeidsmarkt te verlenen. Daarnaast worden lidstaten aangemoedigd bij aanvragen die zeer waarschijnlijk gegrond zijn na drie maanden toegang tot de arbeidsmarkt mogelijk te maken (Overweging 35 uit de Preambule). Zowel een asielzoeker die kan en wil werken als een werkgever die een arbeidsplek kan en wil bieden zou het niet onnodig lastig moeten worden gemaakt. Deze "aanmoediging" is dus een stap in de goede richting.

VluchtelingenWerk verwelkomt dat lidstaten bovendien moeten garanderen dat deze toegang tot de arbeidsmarkt effectief is ('daadwerkelijke' toegang, art. 15 lid 2). Thans in Nederland geldende verplichtingen voor toegang tot de arbeidsmarkt, zoals de tewerkstellingsprocedure en de voorwaarde dat asielzoekers maximaal 24 weken binnen één jaar mogen werken, staan hiermee op gespannen voet. VluchtelingenWerk vraagt zich wel af hoe het gegeven dat lidstaten een prioriteitsgenietend-aanbod-toets in mogen voeren (zoals voorzien in de tweede alinea van lid 2) te rijmen is met de verplichting van de lidstaat om ervoor te zorgen dat

de toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers effectief is. Met andere woorden, hoe kan bij een arbeidsmarkt beschermend beleid tegelijkertijd worden gegarandeerd dat asielzoekers daadwerkelijk worden toegelaten tot de arbeidsmarkt?

VluchtelingenWerk verwelkomt tevens lid 3 van art. 15 op grond waarvan lidstaten verzoekers op dezelfde wijze moeten behandelen als hun eigen onderdanen met betrekking tot bepaalde arbeidsgelateerde zaken en tot sociale zekerheid. Deze gelijkstelling geldt zodra de verzoeker zes maanden in de procedure heeft gezeten, gerekend vanaf het moment van indienen van de asielaanvraag (in de zin van het nieuwe art. 28 Provedureverordening). Voor Nederland behelst dit een doorbreking van het zogenoemde koppelingsbeginsel, op grond waarvan het recht op sociale zekerheid onder meer gekoppeld is aan de voorwaarde van rechtmatige verblijf in Nederland, hetgeen asielzoekers die in afwachting zijn van de beslissing op hun aanvraag uitsluit.

VluchtelingenWerk verwelkomt deze verbetering van de rechtspositie van asielzoekers van harte.

EU-Hervestigingskader

De Europese Commissie stelt een verordening voor tot oprichting van een EU-Hervestigingskader. VluchtelingenWerk juicht het toe dat hiermee in EU-verband initiatief wordt genomen tot grootschalige hervestiging en dus tot Internationale solidariteit. Echter de wijze waarop hieraan invulling wordt gegeven, vindt VluchtelingenWerk zeer zorgelijk.

Afwijkende definitie van hervestiging die dit instrument uitholt – art. 2

De Commissie komt in dit voorstel met een eigen definitie van hervestiging, waarmee in feite het instrument hervestiging wordt uitgehold. De definitie van hervestiging is volgens het UNHCR Resettlement Handbook, kort gezegd, het overbrengen van vluchtelingen naar een staat die de vluchteling *reeds heeft toegelaten* en de vluchteling *permanente* bescherming zal bieden. In het voorstel wordt echter gesproken van de mogelijkheid vluchtelingen over te brengen en alsnog de asielprocedure te laten doorlopen en bovendien slechts een tijdelijke status van één jaar te geven. Met hervestiging wordt echter beoogd duurzame bescherming aan vluchtelingen te geven, hetgeen essentieel is voor de integratie van vluchtelingen.

Daarnaast mist in het voorstel de samenhang met andere vormen van humanitaire toelating, zoals humanitaire programma's, terwijl de Commissie in april heeft aangegeven dat lidstaten zich ook moeten richten op andere vormen van legale toegang voor vluchtelingen (COM(2016) 197).

VluchtelingenWerk vindt dat het voorstel de huidige UNHCR-definitie van hervestiging moet hanteren met daarnaast het bieden van een grondslag voor andere vormen van humanitaire toelating zoals humanitaire programma's en humanitaire visa waarmee lidstaten worden gestimuleerd naast de traditionele hervestiging onder bepaalde voorwaarden ook andere vormen van humanitaire toelating te ontwikkelen.

Uitsluiting van vluchtelingen voor vijf jaar en integratiecriteria – art. 6

Op grond van art. 6 kunnen vluchtelingen die eerder zonder visum hebben geprobeerd Europa te bereiken om asiel te vragen, gedurende vijf jaar worden uitgesloten van het Europese hervestigingsprogramma (art. 6 lid 1 sub d). Dat kunnen bijvoorbeeld vluchtelingen zijn die het afgelopen jaar er niet in slaagden om door Griekenland te reizen en nu buiten Europa verblijven en in gevaar zijn. Ook mogen vluchtelingen wiens voordracht eerder door een lidstaat is verworpen gedurende vijf jaar worden uitgesloten (art. 6 lid 1 sub f), terwijl er geen beroep mogelijk is tegen een hervestigingsbeslissing en deze mogelijk op onjuiste gronden geweigerd kan zijn. VluchtelingenWerk vindt dit geen geldige redenen om vluchtelingen die dringend hervestiging nodig hebben, daarvan uit te sluiten. Deze bepalingen zouden niet in de verordening opgenomen moeten worden.

Het Kabinet kondigt in het fiche aan om in te zetten op het opnemen van 'aanpassingsvermogen' als extra uitsluitingsgrond in de verordening. Nederland hanteert als een van de weinige landen een 'integratiecriterium' waarop hervestigingsvoordrachten van de UNHCR geweigerd kunnen worden. Als het gaat om de meest kwetsbaren bescherming te bieden mag een vooronderstelling over al dan niet kunnen integreren geen rol spelen. Integratiekansen zijn bovendien niet te voorspellen en een dergelijk criterium leidt dus tot willekeur, zoals helaas nu ook het geval is bij de uitvoering van het Nederlands hervestigingsbeleid. Er is bovendien bij hervestiging geen beroep mogelijk tegen de beslissing, dus ook tegen het subjectieve oordeel over integratiekansen staat geen beroep open bij een onafhankelijke rechter.

VluchtelingenWerk dringt er op aan art. 6 lid 1 sub d en art. 6 lid 1 sub f te schrappen. Ook pleiten wij ervoor dat Nederland stopt met het toepassen van een integratiecriterium en niet zal pleiten voor opname daarvan in de verordening.

Jaarlijks hervestigingsplan – art. 7

De manier waarop in de toelichting bij het voorstel en in art. 7 lid 2 sub c over 'geografische prioriteiten' wordt gesproken, lijkt de deur open te zetten voor het verbinden van voorwaarden aan hervestiging zoals nu met de EU-Turkije deal gebeurt, een verwerpelijke praktijk. Ook mist in dit artikel de belangrijke rol van de UNHCR, die immers het meest deskundig is ten aanzien van de beschermingsnoden van vluchtelingen en jaarlijks de *Global Resettlement Needs* publiceert die voor de huidige hervestigingsstaten het uitgangspunt voor het hervestigingsbeleid vormen. Tevens mist in dit artikel de rol van het Europees Parlement aangezien het jaarlijks hervestigingsplan waarin de aantallen te hervestigen vluchtelingen en de geografische prioriteiten worden vastgesteld een essentieel deel van de verordening uitmaken.

VluchtelingenWerk dringt aan op het schrappen van art. 7 lid 2 sub c en op het includeren van de UNHCR en het Europees Parlement in de procedure voor het opstellen van het jaarlijks hervestigingsplan zoals neergelegd in art. 7.

Rol UNHCR te marginaal

De UNHCR, het Hoog Commissariaat der Verenigde Naties voor Vluchtelingen, heeft het mandaat om vluchtelingen bescherming te bieden en wereldwijd oplossingen te realiseren voor de vluchtelingenproblematiek. De UNHCR is de belangrijkste factor bij hervestiging. De UNHCR heeft in de loop der tijd de instrumentaria ontwikkeld om de beschermingsnood te kunnen identificeren en de prioritering te kunnen geven aan vluchtelingen waarvoor de nood het hoogst is. In het voorstel voor de verordening wordt aan deze essentiële rol van UNHCR voorbij gegaan, zoals blijkt bij de gehanteerde definitie van hervestiging (art. 2) en het ontbreken van de rol bij het vaststellen van het jaarlijks hervestigingsplan (art. 7). Evenals het Kabinet bepleit in het fiche zou de UNHCR deel uit moeten maken van het voorgestelde Comité op hoog niveau inzake hervestiging (art. 13) en dienen voordrachten voor hervestiging bij voorkeur door de UNHCR plaats te vinden.

Te lage aantallen

VluchtelingenWerk vreest dat het Europees hervestigingsprogramma een veel te kleine bijdrage zal gaan leveren aan de grote behoefte aan hervestigingsplaatsen – voor komend jaar 1,2 miljoen– nu er is gekozen voor het niet-verplichtende karakter. Bovendien geldt dat het AMIF-fonds niet wordt verhoogd en daarmee een laag plafond geldt voor het aantal hervestigingen waarvoor lidstaten een financiële bijdrage kunnen ontvangen.

Financiële consequenties

In het fiche staat dat volgens het Kabinet er geen directe consequenties zijn voor de kosten voor decentrale overheden. Voor gemeenten geldt echter bij hervestiging dat vluchtelingen rechtstreeks in de gemeenten worden gehuisvest waardoor zij in vergelijking met vluchtelingen die eerst in de centrale opvang hebben verbleven extra kosten maken ten aanzien van coördinatie, medische zorg, inrichting van de woningen en maatschappelijke begeleiding. Betekent deze opmerking dat voortaan een substantieel deel van de Europese gelden per hervestigde vluchteling aan de betreffende gemeente wordt uitgekeerd? Dat is nu namelijk niet het geval.